Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart

Deelverslag

Vooraf

Bij regeling van 29 januari 2016 is de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart (hierna: de commissie) ingesteld door de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst.[1] De aanleiding is de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart (hierna: Wet HGK) en de Wet splitsing arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel (hierna: Splitsingswet). In beide wetten is een evaluatiebepaling opgenomen.

De commissie heeft tot taak het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van de Wet HGK in de praktijk en het uitbrengen van aanbevelingen. Daarbij is de commissie gevraagd in ieder geval aandacht te besteden aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak), en mede in de sleutel daarvan: 1) de kwaliteit van bestuur, 2) de kwaliteit van de bedrijfsvoering, en 3) de geografische congruentie tussen ketenpartijen (eerstelijnsrechtspraak, openbaarministerie, politie). Het verslag van dit onderzoek zal neergelegd worden in een eindrapportage, die binnen een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet HGK door de Minister van Veiligheid en Justitie moet worden aangeboden aan de Staten-Generaal. Ook heeft de commissie tot taak onderzoek te doen naar, en aanbevelingen uit te brengen inzake, de doeltreffendheid en de effecten van de Splitsingswet in de praktijk.

Invulling van de opdracht

De evaluatie van de arrondissementen Gelderland en Overijssel kent een bijzondere voorgeschiedenis. De Tweede Kamer heeft tijdens het wetgevingsoverleg inzake het wetsvoorstel HGK met de minister van Veiligheid en Justitie zorgen geuit ten aanzien van de omvang van het nieuw te vormen arrondissement Oost-Nederland.[2] Dit arrondissement zou te groot zijn en daardoor verschillende uitvoeringsproblemen met zich brengen. Met de keuze voor de verkorte evaluatieperiode van drie jaar is beoogd de werkbaarheid van het arrondissement Oost-Nederland vroegtijdig te onderzoeken opdat eventuele aanpassingen (zoals splitsing) van het arrondissement konden worden voorbereid.

Ook in de Eerste Kamer zijn zorgen over de werkbaarheid van het grote arrondissement Oost-Nederland geuit. De motie-Beuving c.s. resulteerde in de inwerkingtreding van de Splitsingswet op 1 april 2013. Met deze wet werd het arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel gesplitst. Aanvankelijke zorgen van het parlement over een mogelijke *te grote* omvang van het arrondissement Oost-Nederland, zijn door deze ontwikkeling veranderd in de zorg van de regering over een veronderstelde kwetsbaarheid van het arrondissement Overijssel. Dit laatste betrof vooral de zorg of de kleinere omvang van het gerecht mogelijk zou leiden tot een daling

[1] Stcrt. 2016, 5624.
[2] Kamerstukken II, 2011-2013, 32.891, 20 (Verslag van het wetgevingsoverleg dd. 28 november 2011).

van de kwaliteit van het werk, tot het achterblijven van de kwaliteitsontwikkeling in vergelijking met andere gerechten, tot het oplopen van doorlooptijden van zaken, dan wel andere problemen.[3]

De Visitatiecommissie Gerechten, die onder leiding van de heer Cohen in 2014 de kwaliteitsontwikkeling van de gerechten onderzocht (hierna: Visitatiecommissie), plaatste op het punt van deze deelevaluatie een kritische kanttekening. Volgens de Visitatiecommissie zou een evaluatie van de rechtbank Overijssel drie jaar na totstandkoming – mede gelet op de korte voorbereidingstijd – in een te vroeg stadium plaatsvinden.[4]

Gegeven de bijzondere voorgeschiedenis, de korte tijd die de commissie gegeven is voor het verrichten van het onderzoek ten behoeve van het deelverslag en de waarschuwing van de Visitatiecommissie, kiest de commissie voor de deelevaluatie voor een onderzoek met een beperkte vraagstelling. Deze vraagstelling is het in kaart brengen van de beschikbare informatie tot dusver, met als doel te analyseren of er op voorhand al eventuele acute zorgpunten/aandachtspunten zijn ten aanzien van de effecten van de Splitsingswet in de arrondissementen Gelderland en Overijssel die nu reeds gesignaleerd moeten en kunnen worden.

Werkwijze

De commissie is daags na haar instelling voor de eerste keer bijeengekomen. Deze eerste bijeenkomst vormde de start van de oriënterende fase. In deze fase heeft de commissie zich verdiept in de wijze waarop zij op de meest zinvolle wijze invulling kan geven aan haar opdracht, gegeven de context en de achtergronden van de Wet HGK en de Splitsingswet. De focus lag hierbij op de Splitsingswet, gezien de snel naderende datum, te weten 1 april 2016, waarop de commissie verslag diende uit te brengen.

In deze fase heeft de commissie met verschillende personen, afkomstig van diverse organisaties, gesproken. Zo heeft zij zich laten voorlichten over de achtergronden en de context van de HGK, door met *destijds* verantwoordelijke personen afkomstig van de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal en betrokken personen van het ministerie van Veiligheid en Justitie te spreken. Ook heeft zij met *huidige* vertegenwoordigers van diezelfde organisaties gesproken. Verder heeft de commissie gesproken met (een delegatie van) de Presidentenvergadering, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Evaluatiecommissie Politiewet 2012, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Hoge Raad. Ook heeft de commissie gesproken met de gerechtsbesturen van de rechtbank Overijssel en de rechtbank Gelderland, de hoofdofficier van het arrondissementsparket Oost-Nederland, de regioburgemeester van Oost-Nederland, de politiechef van de eenheid Oost-Nederland en de Commissarissen van de Koning van de provincies Gelderland en Overijssel.

De gesprekken hebben plaatsgevonden aan de hand van een beknopt interviewprotocol.[5]

De commissie hecht eraan te vermelden dat deze opsomming van gevoerde gesprekken geenszins bedoeld is als een limitatieve opsomming van alle personen en (vertegenwoordigers van) organisaties die de commissie graag zou willen spreken. De commissie heeft een eerste begin gemaakt met het voeren van de gesprekken. De

[3] Kamerstukken II, 2012–2013, 33 451, nr. 3, p. 7.
[4] Rapport Visitatie Gerechten 2014, p. 122.
[5] Zie de bijlage.

resterende tijd zal onder andere worden benut voor het voeren van andere (en vervolg)gesprekken.

Ten slotte heeft de commissie zich in deze oriënterende fase verdiept in informatie die reeds voorhanden is over het functioneren van de rechtbanken Gelderland en Overijssel. Het gaat hierbij om de eerste en de tweede HGK-monitor rechtbanken Gelderland en Overijssel die beide zijn vastgesteld door de Raad voor de rechtspraak.[6] Ook heeft de commissie kennis genomen van het rapport van de Visitatiecommissie, de hoofdrapportage van de medewerkerswaarderingsonderzoeken 2014, klantwaarderingsonderzoek 2014 en het tussenverslag van de Evaluatiecommissie Politiewet 2012.[7]

Voorlopige bevindingen

Op basis van boven omschreven werkwijze en informatie komt de commissie tot de volgende voorlopige bevindingen.

Bij de totstandkoming van de Splitsingswet is de afspraak vastgelegd dat een monitoring van de arrondissementen Gelderland en Overijssel zal worden uitgevoerd.[8] Deze afspraak heeft geleid tot een tweetal monitoringsrapportages (2014 en 2015).[9] De monitoring richt zich, op hoofdlijnen, zowel op kwaliteitsaspecten als de bedrijfsvoering. Voor wat betreft de kwaliteitsaspecten is gekeken naar het percentage van zaken dat meervoudig wordt afgedaan, de mate van permanente educatie, de duur van de rechtszaken, het aantal verwijzingen naar een mediator, het aantal ingediende klachten, het aantal gehonoreerde wrakingen en een goede bewijsmotivering op grond van Promis). De bedrijfsvoeringsinformatie betreft de omvang van de rechtbanken, de personele samenstelling, de werkdruk, het ziekteverzuim, de productiviteit en het financieel resultaat. Om te kunnen vaststellen hoe de rechtbanken functioneren ten opzichte van andere rechtbanken, zijn vergelijkingen gemaakt met landelijke gemiddelden van alle rechtbanken. De conclusie van de tweede monitoringsrapportage (2015) luidt dat zowel de rechtbank Gelderland als de rechtbank Overijssel geen significant andere karakteristieken vertonen dan de algemene karakteristieken van rechtbanken in Nederland.[10] Uit beide monitoringsrapportages blijkt niet dat er acute zorgpunten of aandachtspunten zijn die nu ten behoeve van de deelevaluatie afzonderlijk en diepgaander onderzoek vergen.

Ook uit het rapport van de Visitatiecommissie kunnen geen acute zorg- of aandachtspunten afgeleid worden. Uiteraard heeft de Visitatiecommissie voor beide rechtbanken aanbevelingen voor zaken die beter kunnen (waaronder de onderlinge afstemming van de werkprocessen), maar daarin wijken beide rechtbanken niet af van de andere gerechten.[11] Het rapport signaleert bovendien, zoals eerder vermeld, dat een evaluatie van de rechtbank Overijssel na een periode van drie jaar in een te vroeg

---

[6] Kamerstukken I, 2014-2015, 33.451 / 32.891, C (Eerste HGK-monitor rechtbanken Gelderland en Overijssel (2014). De tweede monitoringsrapportage is ten tijde van deze verslaglegging nog niet via de databank van de Eerste of de Tweede Kamer te raadplegen, wel via www.overheid.nl (Documenten), Tweede HGK-monitor rechtbanken Gelderland en Overijssel (2015).
[7] Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's, 2015.
[8] Kamerstukken II, 2012-2013, 33 451, nr. 3.
[9] Zie noot 6.
[10] Tweede HGK-monitor rechtbanken Gelderland en Overijssel (2015), p. 12.
[11] Rapport Visitatie Gerechten 2014, p. 115 e.v.

stadium plaatsvindt. "De vorming van de rechtbank Overijssel is in volle gang", aldus de Visitatiecommissie.[12]

In 2014 is een klantwaarderingsonderzoek rechtspraak uitgevoerd, waarbij zowel de waardering van professionals als de waardering van rechtzoekenden is onderzocht.[13] Voor beide groepen geldt dat de algemene waardering voor de rechtbanken Overijssel en Gelderland niet significant afwijkt van (of zelfs iets hoger is dan) het landelijk gemiddelde. Een vergelijkbaar beeld volgt uit de hoofdrapportage van de medewerkerswaarderingsonderzoeken uit 2014.[14]

Ten slotte kreeg de commissie uit de gevoerde gesprekken geen acute zorg- of aandachtspunten mee die in deze fase al gesignaleerd kunnen en moeten worden. Ook zijn er geen signalen die wijzen op acute problemen die verband houden met de omvang van de gerechten of de discongruentie in Oost-Nederland tussen politie en openbaar ministerie enerzijds en de rechtspraak anderzijds.

Conclusie

De commissie komt op grond van het voorgaande tot de conclusie dat er geen acute zorgpunten dan wel zwaarwegende aandachtspunten ten aanzien van de effecten van de Wet HGK in de arrondissementen Gelderland en Overijssel gesignaleerd moeten en kunnen worden.

De bovengenoemde bevindingen zijn met nadruk niet definitief, maar 'voorlopig'. In het onderzoek ten behoeve van de eindrapportage neemt de commissie de doeltreffendheid van de Wet HGK en de effecten in de praktijk ten aanzien van *alle* arrondissementen diepgaand onder de loep. De commissie betrekt daarbij ook de eventuele bevindingen die verband houden met de Splitsingswet. In de loop van 2017, uiterlijk eind 2017, zal daar conform de opdracht aan de commissie nader over worden gerapporteerd.

[12] Cohen 2014, p. 122.
[13] Klantwaardering Rechtspraak 2014.
[14] Medewerkerswaarderingsonderzoek 2014.

Bijlage: Interviewprotocol oriëntatiefase

Vooraf

De interviews hebben *een semigestructureerd* karakter, rondom een aantal topics. In de oriënterende fase hebben deze topics een ander karakter dan in de verdiepende fase van het onderzoek. Dit verschil hangt samen met verschillende doelstellingen van de interviews. In de oriënterende fase hebben de gesprekken vooral als doel informatie te verzamelen over de achtergrond en totstandkoming van de Wet HGK en input te krijgen voor de invulling van de opdracht.

Datum interview:	
Aanwezigen:	
Naam geïnterviewde:	
Functie:	
Organisatie:	

Persoon van de geïnterviewde en betrokkenheid bij de HGK
Op welke wijze was/bent u betrokken bij de HGK?
Wat kunt u de commissie meegeven over de achtergrond van de totstandkoming van de Wet HGK?

Opdracht
Welke aspecten zou de commissie, gegeven de opdracht zoals die geformuleerd is in het instellingsbesluit, volgens u mee moeten nemen? Of juist niet?

Kritische thema's
Hoe zou de lijst met kritische thema's er volgens u uit moeten zien?

Splitsingswet
Zijn er, voor wat betreft de splitsing in Oost-Nederland signalen van problemen/zorgpunten die nu al aandacht behoeven? Zo ja: welke signalen zijn dat? Wat zijn de achtergronden en waarin is de urgentie precies gelegen?
Zijn er signalen die wijzen op problemen ten gevolge van de geografische discongruentie in Oost-Nederland die nu al aandacht behoeven?